

PN ACJ-673
106189

crecer

Crecimiento Económico Equitativo Rural

91 Avenida Norte NO.707, Colonia Escalón, San Salvador. TEL (503) 264-2009 Fax (503) 263-2539 e-mail: crecpol@sal.gbm.net

CRECIMIENTO ECONOMICO EQUITATIVO RURAL

Contrato No. 519-C-00-94-00154-00

**EVALUACION ORGANIZACIONAL DE LAS AGENCIAS PARA EL
DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DEL GOBIERNO DE EL
SALVADOR**

Preparado por:

Stephen Wingert
Consultor de CRECER

Através de:

Chemonics International Inc.
Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA).
National Cooperative Business Association (NCBA)
World Council of Credit Unions (WOCCU)
United States Agency for International Development (USAID)
El Salvador

Septiembre 18, 1998

A

**EVALUACION ORGANIZACIONAL DE LAS AGENCIAS PARA EL
DESARROLLO DE LAS COOPERATIVAS DEL GOBIERNO DE EL
SALVADOR**

Stephen Wingert

Septiembre 18, 1998

Crecimiento Económico Equitativo Rural
Contrato No. 519-C-00-94-00154-00

Agencia Internacional para El Desarrollo (USAID)
Washington, D.C.

Este trabajo fue apoyado por la Agencia Internacional para el Desarrollo a través del contrato No. 519-C-00-94-00154-00, siendo el principal contratista Chemonics International Inc., 1133 20th Street, Washington, D.C. 20036; Tel. 202-955-3300; Fax 202-955-3400.

RESUMEN EJECUTIVO

La promoción y el desarrollo de las cooperativas en El Salvador, ha recibido una atención significativa durante los últimos 50 años, y el Artículo 114 de las Constitución requiere que el Estado apoye su organización y expansión. Sin embargo, en El Salvador parece que las cooperativas han sido vista más como una organización social que como una empresa de negocios. Existen más de 3,000 cooperativas registradas en El Salvador, pero muchas de ellas están inactivas, y muchas otras carecen de acceso a los recursos requeridos para mejorar las condiciones de vida de sus miembros.

Existen dos instituciones del sector público en El Salvador encargados de promover, registrar, capacitar y auditar a las cooperativas. El Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP) fue creado primero, y hasta 1980 fue responsable de proveer asistencia y supervisión para todo el movimiento cooperativo. El Departamento de Asociaciones Agropecuarias, dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería, fue creado en 1980 y encargado de proveer asistencia a las nuevas cooperativas de la reforma agraria, tanto como a otras cooperativas de producción agrícola registradas anteriormente con el INSAFOCOOP.

En años recientes, estas dos organizaciones se han reducido en tamaño y en influencia, y el nivel actual de los recursos disponibles para las organizaciones es inadecuado para que ellos cumplan con su mandato constitucional. Los niveles de personal no son suficientes para hacerles auditorías regulares a las cooperativas, los niveles de salario parecen estar significativamente por debajo de aquellos de otras entidades del GOES, no se proveen oportunidades para capacitación para mantener al personal actualizado en las estructuras empresariales de las cooperativas modernas y el ambiente en el que ellas compiten, el equipo básico como vehículos, computadoras, fotocopadoras, teléfonos, y aparatos de fax no existen, no son suficientes, son obsoletos y están en malas condiciones. Dada la situación por la falta de recursos de las dos organizaciones, es admirable que ellas sean capaces de proveer el nivel de servicios que ellas prestan, y existe evidencia basada en las entrevistas con los clientes (cooperativas, federaciones y confederaciones) que hay un conocimiento de que estas instituciones están haciendo un esfuerzo creíble para darles servicio a las cooperativas registradas a pesar de sus limitaciones.

Dada su situación organizacional actual, se recomienda que CRECER proporcione asistencia objetiva limitada a las dos organizaciones. CRECER debe: a) donar una computadora y un impresor a cada organización y financiar el desarrollo de un programa de software y de entrada de información para convertir los registros de las cooperativas en una base electrónica accesible, incrementado la seguridad del registro de la cooperativa y facilitando el informe en

el sector; b) proporcionar un programa de capacitación básico para el personal de las dos organizaciones para aumentar sus conocimientos de las estructuras y las actividades de las cooperativas modernas, y del cambio del medio ambiente en el que funcionan las cooperativas; y c) continuar proporcionando asistencia técnica al GOES a medida que este considere las modificaciones para la legislación y las políticas de las cooperativas, persiguiendo un ambiente más apropiado para el desarrollo del negocio de las cooperativas.

Si el Gobierno del El Salvador adopta medidas legislativas y políticas creando un ambiente en el que facilite el desarrollo de las empresas para los negocios de las cooperativas modernas, clarifique el papel y el mandato de las instituciones reguladoras de las cooperativas, e incremente el nivel de los recursos de estas instituciones a un nivel que les permita funcionar efectivamente, entonces se recomienda que CRECER proporcione asistencia con un plan estratégico y un programa de capacitación más comprensivo para dar asistencia con la transformación de estas instituciones.

SECCION I

INTRODUCCION

Esta evaluación fue preparada a solicitud del Lic. Pablo Rodríguez Lara, Presidente Ejecutivo del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP), y de la Lic. Gladys Marina de Hernández, Jefe del Departamento de Asociaciones Agropecuarias (DAA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador. Fue realizada bajo los auspicios de USAID/ El Salvador Actividad para el Crecimiento Económico Equitativo Rural (CRECER) , por medio de su contrato con Chemonics Internacional (Contrato No. 519-C-00-94-00154-00).

El propósito primordial de estas evaluaciones organizacionales, es para dar asistencia a las instituciones para que desarrollen un plan de acción para modernizar sus operaciones, específicamente en sus actividades de mayor alcance que le dan servicio a las cooperativas rurales. Fue diseñada como una evaluación práctica y directa trabajando muy de cerca con los oficiales y el personal en cada institución para determinar cuales áreas de las instituciones necesitan actualizarse o modernizarse, enfatizando la capacitación del personal. No se trataba de que fuera un evaluación completa con recomendaciones extensivas, sino que una revisión general de los requisitos de modernización institucional, con un enfoque especial en aquellas áreas que afectan más directamente el trabajo de CRECER (por ejemplo: las capacidades de servicio de las organizaciones para la promoción, la auditoría y la capacitación de las cooperativas, así como las necesidades administrativas u operacionales a nivel de apoyo para las oficinas). Sin embargo, también se anticipó que la evaluación señalaría áreas que necesitan asistencia pero que están fuera del alcance de trabajo de CRECER, por ejemplo: cambios de políticas o legales, consideraciones del presupuesto, etc.

La evaluación fue llevada a cabo entre el 31 de Agosto y el 18 de Septiembre de 1998 por el Señor Stephen Wingert. La metodología usada fue la de entrevistar a los oficiales claves de cada institución, como también líderes seleccionados de las organizaciones de las cooperativas que reciben servicios de las dos instituciones. Las entrevistas fueron también llevadas a cabo por el personal del proyecto CRECER. Una lista de los individuos contactados se incluye en el Anexo A. Además de las entrevistas, el evaluador revisó una serie de documentos, incluyendo la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento, la Ley de Creación de INSAFOCOOP, la Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias, como también varias propuestas para modificar el marco de trabajo legal de las asociaciones de las cooperativas. También se revisaron las Memorias Anuales y otros documentos de antecedentes.

El consultor recibió cooperación abierta y total del personal de el DAA e INSAFOCOOP, y recibió valiosos conocimientos de las organizaciones de las cooperativas visitadas. Finalmente, el personal de CRECER proporcionó una orientación y apoyo excelente durante toda la evaluación.

Este reporte empieza con una descripción breve de los antecedentes del contexto en el cual el DAA y el INSAFOCOOP fueron creados y la situación del desarrollo del movimiento de las cooperativas. Las dos secciones siguientes están dedicadas a cada organización y proporcionan una descripción de cada una de las organizaciones seguida por los hallazgos principales de la evaluación concernientes a las fortalezas y a las debilidades de la organización. Esta será seguida por una presentación de dos opciones diferentes para modernizar estas organizaciones, y las recomendaciones relacionadas con el nivel de apoyo que CRECER debe de proporcionar para darles asistencia con cada opción. Como será descrito, las actividades del DAA y el INSAFOCOOP, sus fortalezas y debilidades, son muy similares, y las opciones presentadas pueden aplicar igualmente a ambas organizaciones.

SECCION II

ANTECEDENTES

El apoyo para el desarrollo de las cooperativas en El Salvador data desde 1950, con la creación de la Sección de Educación Obrero en el Ministerio del Trabajo, la cual fue convertida en 1953 en la Sección de Cooperativas. En la mayoría de los países Latinoamericanos el apoyo a las cooperativas del sector público y las organizaciones reguladoras tienden a estar bajo la tutela del Ministerio de Economía y/o del Ministerio de Agricultura. La variación Salvadoreña ilustra el hecho de que las cooperativas tienden a ser consideradas organizaciones sociales en vez de organizaciones económicas en El Salvador. Aún, hoy en día, las actividades de INSAFOCOOP son guiadas por la Política Social del Gobierno Salvadoreño, en vez de su Política Económica. Los programas de capacitación y de promoción ofrecidos a las cooperativas por INSAFOCOOP y por DAA, parecen estar más orientados hacia los derechos y las responsabilidades de los miembros de las cooperativas bajo la ley, las funciones de los miembros elegidos de la Junta Directiva, en vez de estar orientados hacia el desempeño del negocio de las cooperativas y de la efectividad de sus gerentes y de su personal. Con la excepción de la Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), las federaciones y las confederaciones de las cooperativas tienden a enfocar en la representación política en vez del servicio a sus afiliados.

El INSAFOCOOP fue creado en 1969, pero debido a las distribuciones inadecuadas del presupuesto, no empezó sus operaciones en realidad hasta 1971. El DAA fue creado en 1980 bajo un decreto especial adoptado por la Junta Revolucionaria de Gobierno que retiró toda la responsabilidad para las cooperativas agrícolas de INSAFOCOOP y se las pasó al DAA. La ley de la Reforma Agraria adoptada anteriormente en 1980 indicó que toda la tierra expropiada bajo la reforma sería asignada a las asociaciones de las cooperativas y a las asociaciones de agricultores comunales. La ley que creó el DAA se refería a una necesidad urgente de proporcionarle rápidamente una situación legal para las cooperativas de la reforma agraria, y estableció que los sistemas establecidos bajo la ley de las cooperativas y por INSAFOCOOP eran "inoperantes" para cumplir esta meta.

Durante los años del conflicto armado en El Salvador, hubo una rápida expansión de las cooperativas agrícolas, ya que estas organizaciones tomaron posesión de un porcentaje significativo de la tierra productiva agrícola de El Salvador. No obstante, otras cooperativas recibieron mucho menos apoyo, y muchas organizaciones que habían sido creadas previamente se volvieron inactivas y dejaron de existir en algunos casos debido al asesinato de sus directores. Con la firma de los Acuerdos de Paz, se volvieron más favorables las condiciones para el desarrollo de las cooperativas en El Salvador rural, y algunas cooperativas nuevas fueron promovidas como parte de los esfuerzos para desmovilizar a la guerrilla y una porción

del ejército salvadoreño. Sin embargo, el alto costo incurrido por el Gobierno de El Salvador en la implementación de los acuerdos continua colocando limitaciones muy estrictas en el financiamiento disponible para el DAA y para INSAFOCOOP.

La Ley General de las Asociaciones de las Cooperativas y sus regulaciones subsidiarias, fueron adoptadas en 1986. Estos documentos determinan a grandes rasgos los atributos y estructuras de las organizaciones de las cooperativas, permitiendo muy poco espacio para las variaciones. Actualmente existen esfuerzos en camino para modificar el marco de trabajo legal para las cooperativas en El Salvador. Un Anteproyecto de Ley para las Entidades Financieras no Bancarias, la cual está bajo revisión en la Asamblea Legislativa, podría cambiar la auditoría, promoción y las responsabilidades de la asistencia técnica para las asociaciones de ahorro y crédito, de INSAFOCOOP a la Superintendencia del Sistema Financiero. Sin embargo, no está claro que la Superintendencia está preparada para asumir esta responsabilidad. El Ministerio de Agricultura ha preparado una revisión del Anteproyecto de la Ley General de Cooperativas, pero aparentemente no parece que será aprobada por el momento. Finalmente, otras modificaciones han sido propuestas por, o están siendo preparadas por, varias organizaciones cooperativas de segundo y tercer nivel, y por INSAFOCOOP. Estos esfuerzos reflejan una creencia generalizada de que el marco de trabajo legislativo para las cooperativas están atrasadas y no les facilita su participación en la nueva economía global. Sin embargo, en este punto no está claro que, si alguna de estas iniciativas se convertirán en ley, y no está claro que la política del Gobierno de El Salvador debe crear una visión de como el desarrollo futuro de este movimiento debe de ser apoyado. Dicha política sería útil para establecer un estándar que se use para juzgar los diferentes esfuerzos en la reforma legislativa.

SECCION III
DEPARTAMENTO DE ASOCIACIONES AGROPECUARIAS (DAA)

El DAA fue creado por el Decreto de la Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias en Mayo de 1980. Como fue observado anteriormente, el DAA fue creado como un instrumento para acelerar la implementación de la reforma agraria, y proveer asistencia especializada a las cooperativas de producción agricultura y de pesca que fueron las beneficiarias de esa reforma. Además, todas las organizaciones similares que previamente habían sido registradas con INSAFOCOOP, se requirió que se registraran con el DAA.

La siguiente tabla muestra el número de cooperativas registradas con el DAA a la fecha de Septiembre de 1998:

Tabla 1
Cooperativas Registradas con el DAA
Septiembre de 1998

Tipo de Cooperativas	Número que están activas	Número que están inactivas	Total
Cooperativas de la Reforma Agraria	458	177	635
Cooperativas que no pertenecen a la Reforma Agraria	822	447	1269
Cooperativas transferidas por INSAFOCOOP	31	22	53
Otras (*)	N/A	N/A	60
Total	1.131	646	2.017

(*) Confederaciones, federaciones, asociaciones, centrales, y sindicatos.

Las cooperativas inactivas son aquellas que el DAA ha determinado que ya no han desempeñado ninguna actividad. El personal de el DAA ha indicado que muchas de la cooperativas registradas están probablemente de hecho inactivas, y que el número es casi la mitad del total registrado, en vez de un tercio reportado. El Departamento está renuente a cancelar formalmente el permiso legal de una cooperativa, ya que los miembros a veces las reviven.

El DAA es un departamento dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y tiene un personal de 35 personas. El DAA está dirigido por la Jefe del Departamento, Lic. Gladys Marina de Hernández, y tiene cuatro secciones operativas: la Sección Jurídica, la Sección de

Promoción y Organización, la Sección de Evaluación y Control y la Sección de Banco de Datos. Cinco de los treinta y cinco empleados tienen un título universitario. La autoridad para el presupuesto, la adquisición, el personal y el desembolso para el DAA son realizadas por las oficinas administrativas y de planificación del MAG, y el DAA carece de control autónomo administrativo y financiero sobre sus actividades. Este no tiene un personal ni políticas operacionales separadas, pero trabaja dentro del contexto de aquellas del Ministerio. Cuando se requieren abastecimientos para la oficina estos deben ser solicitados al Ministerio. El DAA no tiene oficinas fuera de San Salvador. En años recientes el DAA ha sido reducido, incluyendo la eliminación de la posición del Subjefe del Departamento.

En los años recientes el DAA ha recibido muy poco apoyo, y de hecho en el organigrama más reciente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, omiten al DAA por completo. Cuando se distribuyeron las nuevas oficinas dentro del edificio nuevo del Ministerio, se dejó fuera al DAA. Sin embargo, el Ministro actual según se informa, ha expresado el interés en incrementar el apoyo para el DAA, y este puede alcanzar un nivel de independencia administrativo y financiero en el presupuesto de 1999. El liderazgo del DAA ha perseguido incrementar el nivel de Departamento al de una Dirección General, lo cual le permitirá administrar su propia distribución del presupuesto. El evaluador no revisó los niveles de salario para cada una de las posiciones, pero los Jefes de Sección ganan un promedio aproximado de ₡ 3,500 colones (US\$ 400) al mes, lo cual es extremadamente bajo comparado con otras instituciones del Gobierno de El Salvador. No existe una escala de salarios que se aplique al contratar al personal que regule las cantidades que se van a pagar, basándose en el nivel de responsabilidad, antecedente educacional, experiencia, etc.

El DAA tiene cuatro vehículos, pero dos de ellos se encuentran en muy malas condiciones. El Departamento no tiene ninguna computadora ni una fotocopidora, y tiene un acceso limitado a un teléfono o fax. La mayoría de los documentos son elaborados en máquinas de escribir o a mano. El presupuesto de gasolina para los vehículos es tan limitado que las cooperativas frecuentemente deben de pagar la gasolina si ellos van a recibir asistencia del DAA. El fondo para los viáticos al campo son extremadamente limitados o no existen.

A pesar de estas limitaciones, el personal del DAA ha sido bastante estable, y la mayoría de las personas entrevistadas han estado con la institución por lo menos cinco años. Aparentemente existe una pequeña rotación de personal con cambios en las administraciones salvadoreñas, u otra interferencia política en sus funciones, y en general, el evaluador está impresionado con el nivel de compromiso con la institución que expresaron la mayoría de los oficiales entrevistados.

Los "clientes" entrevistados, por ejemplo, confederaciones de cooperativas tanto como cooperativas individuales o aquellas que se están formando, estaban mezcladas en su apreciación del DAA. Existe un reconocimiento general, que el trabajo del DAA dentro de tales limitaciones de recursos tan severas, que las expectativas por su desempeño deben de mantenerse bajas.

Sin embargo, algunos grupos, particularmente aquellos que representan las cooperativas de la reforma agraria, comentaron que el DAA es la única institución del Gobierno de El Salvador que efectivamente representa sus intereses. Otros comentaron que la asistencia recibida del DAA tiende a ser una repetición legal de los estatutos, en vez del consejo que necesitan las empresas de negocios de las cooperativas que confrontan la economía global de la próxima década. El Director de la DAA enfatiza la necesidad de fortalecer a las cooperativas, en vez de ser comprensivos con ellos, no está claro si el DAA está preparado para cambiar su papel.

Las regulaciones del GOES requieren que el DAA sea notificado por lo menos 15 días antes de que se celebre la asamblea general, y el DAA insiste frecuentemente en que sus representantes deben de estar presentes en la asamblea para que sea legal. Sin embargo, la única disposición que se encuentra en la ley en relación a este requisito, es que si una cooperativa va a celebrar una sesión extraordinaria en la que sus miembros aprueben la venta de la tierra de las cooperativas de la reforma agraria, entonces dos representantes del DAA deben de estar presentes. El DAA ha expandido este requisito para incluir asambleas donde un miembro de la cooperativa ha sido expulsado, donde se elijan nuevos miembros de la Junta Directiva, y donde los informes de los resultados económicos del año son reportados. Tener presentes a todos los representantes del DAA en todas las asambleas generales de las cooperativas, no es factible dado el presente personal y los recursos de viaje. Bajo la mayoría de las circunstancias, el DAA reconocerá formalmente la validez de la Asamblea General aunque sus representantes no puedan asistir, con tal que fuera notificado previamente la programación y la agenda de la Asamblea. Sin embargo, existen informes de Asambleas que han sido desafiadas y que les han solicitado a las cooperativas que las repitan, si los representantes del DAA no podían asistir.

A continuación se presentarán los resultados de la revisión de cada sección de operación:

A. *Sección de Evaluación y Control:*

Esta sección tiene seis empleados profesionales más una secretaria. El Jefe de esta unidad tiene una Licenciatura en Ciencias de la Educación y está en su tercer año de Contaduría Pública. El otro personal profesional tienen títulos de bachilleres, aunque la mayoría está trabajando en obtener sus diplomas universitarios.

Las responsabilidades de esta sección incluyen: autorizar los libros de contabilidad que utilizarán las cooperativas, inspeccionar las operaciones financieras de las cooperativas, y determinar si las cooperativas están realizando sus actividades de acuerdo con las leyes de El Salvador. La unidad hace auditorías de los libros de las cooperativas principalmente cuando las cooperativas se los solicitan (en tal caso las cooperativas tienen que pagar por los costos de viaje del personal de la sección). En algunos casos se realizan las auditorías debido a asuntos específicos que le han llamado la atención al Departamento. El Jefe de la Sección indicó que el 80/90% de las cooperativas activas mandan sus balances financieros al DAA dos veces al año.

Poco personal de la Sección ha recibido capacitación en servicio o han tenido otras oportunidades de capacitación. Según se informa, la mayoría del personal han aprendido sus trabajos revisando documentos y recibiendo una guía del Jefe de Sección y de otros empleados. Aunque el DAA tenga la autoridad de imponer sanciones en las cooperativas por no cumplir con los requisitos del reporte, las sanciones se aplican raramente. Esto se debe probablemente en parte, al hecho de que el DAA tiene una habilidad limitada para proporcionar asistencia efectiva y resolver las disputas oportunamente. Las cuentas de las cooperativas, en la mayoría de los casos, de hecho no reflejan el estado financiero real de las organizaciones en este momento, de acuerdo con lo establecido por el Jefe de Sección, esto se debe principalmente al hecho de que el valor de los activos fijos de la cooperativa (terreno y edificios) no reflejan sus verdaderos valores en el mercado.

El Jefe de Sección indica que los requisitos de capacitación más importantes para él mismo y para su personal son el uso de las computadoras (asumiendo de que se pueda tener disponible una computadora para la Sección). Varias de las organizaciones de clientes (cooperativas, federaciones y confederaciones) comentaron que el DAA no está calificado técnicamente para hacerle una auditoría a una cooperativa grande que tenga un sistema de contabilidad automatizado, ya que el DAA no sabe como darle seguimiento a la auditoría electrónica en estas máquinas. La computadora también serviría para mantener actualizada la información de la base de datos de las cooperativas registradas, tales como, si ellas de hecho han sometido sus últimos estados financieros, y esta información facilitaría grandemente el trabajo de la Unidad de Evaluación y control.

B. Sección de Promoción, Organización y Capacitación:

Esta Sección tiene 10 empleados profesionales más dos personas de apoyo. Dos miembros del personal tienen títulos de técnicos en agricultura, mientras que el resto han estudiado trabajo social y otras materias. Dos miembros del personal tienen título de Licenciatura en Estudios Sociales.

Las responsabilidades de esta Sección son las de promover nuevas cooperativas, darles asistencia para preparar y entender el borrador del documento, y proporcionar capacitación adicional y asistencia después de que el documento haya sido aprobado. La Sección también proporciona capacitación en otras materias, tales como temas del género y del medio ambiente, asuntos de agricultura técnica, etc. Algunos cursos son provistos por medio de las federaciones de las cooperativas y de esta manera alcanzan a más grupos, pero la mayoría de los cursos, son proporcionados a nivel individual de las cooperativas.

Las siguientes necesidades de capacitación fueron identificadas por el programa de 1998: auditoría, programas de contabilidad, leyes de los impuestos, administración financiera, computadoras, reparación y evaluación de los proyectos agrícolas, agro-industria, almacenamiento de las cosechas de fácil deterioro, relaciones públicas, administración y manejo de las empresas, impuestos y leyes agrícolas, y administración de los recursos humanos. En 1997, los empleados

de esta Sección realizaron 281 viajes al campo (aproximadamente dos por mes por miembro del personal técnico), y participaron en 82 programas de capacitación. La falta de viáticos en el DAA desmotiva significativamente los viajes de la Sección.

El Jefe de Sección indicó que las necesidades de capacitación más importantes del personal de la Sección son en el uso de computadoras y en planificación estratégicas. Otros tópicos importantes citados incluyen: planificación de los negocios manejados por el mercado, y las condiciones evolutivas del mercado global. Si el registro de las cooperativas del DAA estuviera computarizado, ayudaría grandemente a la unidad para planificar su trabajo más efectivamente. El Jefe de Sección también indicó que sería muy útil si CRECER pudiera dar asistencia al DAA con la preparación de un plan estratégico para sus operaciones.

C. Sección Jurídica:

Esta Sección tiene tres profesionales y una secretaria. Solamente una persona del personal profesional tiene un título en leyes, aunque uno de los otros tiene una Licenciatura en Ciencias Jurídicas. El tercer miembro del personal está estudiando actualmente para su Licenciatura. Recientemente, los empleados profesionales en esta unidad disminuyeron de seis a tres. Los salarios en esta unidad son muy bajos en comparación de otras unidades del GOES, ya que uno de los miembros del personal profesional gana solamente como ₡2,500 colones por mes.

Los objetivos de esta Sección son dar asistencia con la constitución legal de las cooperativas y procesar la aprobación de sus permisos legales. Ellos también proporcionan capacitación en los estatutos y las regulaciones internas de las cooperativas. La Sección también procesa la aprobación de las credenciales para los nuevos miembros de las Juntas Directivas, dándoles el poder para que representen a la cooperativa frente a terceras partes. Finalmente, la unidad proporciona asesoramiento legal al Director del DAA en la resolución de los conflictos del programa.

Muchos de los permisos legales y de los estatutos de las cooperativas están vencidos y no han sido modificados para tomar en cuenta los cambios que fueron hechos por medio de la modificación del Reglamento Regulador de Estatutos que fue aprobado en 1995. Una modificación permite que los miembros de la Junta Directiva sirvan por dos períodos consecutivos, pero esta disposición no es válida a menos de que sea incorporada dentro de la constitución de la cooperativa. Sin embargo, la Sección no tiene el personal o los recursos para promover y procesar estas modificaciones para todas las cooperativas registradas.

Los miembros de la Sección tienen oportunidades limitadas para viajar a las cooperativas fuera de San Salvador debido a la falta de fondos de viáticos y de gasolina para los vehículos. A veces, las cooperativas compensan esto proporcionando gasolina, alimentación y alojamiento al personal.

El personal de esta Sección identificó las siguientes necesidades de capacitación: Antecedentes Generales de las cooperativas, asuntos judiciales, el nuevo código agrario y el uso de las computadoras.

D. Sección Banco de Datos:

Esta Sección, le da servicio a todas las otras Secciones del DAA. Este tiene dos miembros del personal, uno de los cuales tiene un título de bachiller.

Las actividades de la Sección son mantener los archivos con los registros de todas las cooperativas registradas con el DAA. Cada archivo contiene una copia de la constitución y de los estatutos de la cooperativa; el decreto oficial que le otorga su personería jurídica a la cooperativa (firmado por el Ministro de Agricultura); la carta del reconocimiento oficial por el DAA; la carta de la cooperativa solicitando reconocimiento; una lista de todos los miembros de la cooperativa con información de su residencia municipal, su profesión y su número de la tarjeta de identificación; y una copia de la certificación de la credencial reconociendo formalmente a los miembros de la Junta Directiva. La lista de los miembros de la cooperativa, son actualizados anualmente y la lista de los miembros de la Junta, son actualizados cuando haya un cambio en la composición de la Junta.

El Jefe de Sección identificó la necesidad de capacitación para él y para su asistente en el uso de computadoras y en el mantener los registros.

E. Conclusiones Concernientes al Departamento de Asociaciones Agropecuarias

1. El personal del DAA está dedicado y generalmente tiene éxito en demostrar su dedicación en su trato con sus clientes. Dentro de sus severas limitaciones de recursos, el personal del DAA está haciendo un esfuerzo concertado para cumplir con los objetivos del Departamento.
2. Existe un reconocimiento general entre el personal del DAA, tanto como de los clientes del DAA, que se necesita la capacitación del personal para que las actividades del DAA sean más relevantes para las necesidades de las cooperativas agrícolas. Las necesidades de capacitación primordiales que han sido citadas, incluyen el uso de las computadoras, planificación estratégicas, administración de negocios, planificación del mercadeo de las empresas y las condiciones evolutivas del mercado global.
3. El registro de la cooperativa del DAA es anticuado e ineficiente. Sería altamente beneficioso tener toda la información clave disponible de las cooperativas registradas en una base de datos computarizada. Esto requeriría proporcionar una computadora y un impresor al DAA, y se necesitaría un mayor esfuerzo para desarrollar un programa de

computación y luego darle entrada a la información clave de 2017 archivos de las cooperativas en una computadora. El DAA también necesitaría asignar a una persona experta en computación para manejar la base de datos computarizada una vez que esta esté en la computadora. La existencia de esta base de datos aseguraría de que los archivos no se pierdan (o se destruyan por un incendio, etc.), la información estaría disponible rápidamente para todos los miembros del personal del DAA, facilitaría la preparación de los planes de trabajo, y se tendría un informe oportuno y exacto del estado del movimiento de las cooperativas. También, a medida de que la información sea extraída de cada archivo de la cooperativa para entrarlo en la computadora, aquellas cooperativas que no han tenido ningún contacto con el DAA en los dos últimos años pueden ser identificadas y las visitas al campo pueden ser programadas para determinar si estas cooperativas están en realidad inactivas.

4. El DAA no podrá incrementar significativamente su disposición de servicios, a menos que el GOES incremente su distribución del presupuesto. Además, la modernización de los servicios del DAA requerirá capacitación significativa del personal o reclutamiento de personal altamente capacitado. En cualquiera de los casos, los niveles de los salarios del DAA tendrán que ser incrementados significativamente.
5. El estado del DAA como un Departamento dentro del MAG, sin ser independiente para planificar y distribuir sus recursos, restringe más adelante su habilidad de proporcionar servicios. El Ministro de Agricultura y el Director del DAA, están interesados en que el DAA cobre por sus servicios, pero esto sería difícil de manejar a menos de que el Departamento tenga su propia capacidad de la administración de los fondos. Para lograr esto, el Ministro necesita considerar el elevar al Departamento al status de Dirección General, como este lo ha solicitado.
6. La legislación y las regulaciones que gobiernan al DAA tienden a fomentarlo para que mantenga su relación paternalista con las cooperativas, por ejemplo, la interpretación del DAA de que su representante debe de estar presente ante una Asamblea General de cooperativas puede ser considerada válida. Las disposiciones de este marco de trabajo legislativo deben de ser revisadas tomando en consideración el hecho de que el ambiente competitivo en el que las cooperativas deben de operar en la próxima década, requerirá que ellas estén más modernizadas y que sean capaces de responder rápidamente a las condiciones del mercado. Se debería de aconsejar al DAA para que les de una mayor libertad de acción a las cooperativas. Con sus recursos limitados, el DAA solamente debe de requerir que sus representantes asistan a las Asambleas Generales cuando sea requerido por la ley. Si como un asunto de política el DAA desea que asistan sus representantes, y tiene los recursos para hacerlo, esto está bien, pero esto no debe de ser comunicado como un requisito legal, ya que no lo es.
7. La ley que crea INSAFOCOOP, requiere que ésta examine la viabilidad de una cooperativa antes de que la registren. Este requisito es traspasado por inferencia con una

responsabilidad del DAA. Sin embargo, el Departamento no está organizado o no tiene personal actualmente para realizar esta responsabilidad, y no se han desarrollado las políticas de operación y los estándares de la viabilidad.

SECCION IV
INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO COOPERATIVO (INSAFOCOOP)

El INSAFOCOOP fue creado en Noviembre de 1969 por medio de la aprobación de la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo. El INSAFOCOOP fue creado para promover la organización, dar legalidad jurídica a las operaciones de todas las asociaciones de las cooperativas en El Salvador. Las disposiciones de estos servicios para las cooperativas de producción agrícola subsecuentemente fueron transferidas al Departamento de Asociaciones Agropecuarias cuando fue creado.

La siguiente tabla muestra la composición de las cooperativas registradas con INSAFOCOOP a Diciembre de 1996:

Tabla II
Cooperativas Registradas con INSAFOCOOP
1996

Tipo de Cooperativa	Número Registradas
Asociaciones de Ahorro y Crédito	513
Agrícolas	191
Manufactura	65
Pesca	9
Servicios (Transporte y otros)	206
Consumidor	85
Vivienda	2
Federaciones	9
Confederaciones	1
Total	1,081

El personal de INSAFOCOOP estima que aproximadamente la mitad de estas cooperativas están inactivas actualmente, pero no existe una distinción clara entre el estado activo versus inactivo dentro del registro de INSAFOCOOP.

INSAFOCOOP es una institución pública autónoma con una Junta Directiva de once miembros. El Presidente de la Junta es nombrado por el Presidente de El Salvador, y los otros diez miembros de la Junta son divididos en partes iguales entre los representantes de las instituciones del sector público y las organizaciones de las cooperativas. El INSAFOCOOP está asociado nominalmente con el Ministro del Trabajo, pero este goza de un grado de autonomía bastante grande en sus operaciones. Las organizaciones de las cooperativas en la Junta indican que ellas no son consultadas por el Presidente de El Salvador en la selección de un Presidente para la institución, y que en general, ellas solo pueden influenciar marginalmente la dirección de la

institución. El Presidente titular de INSAFOCOOP termina su segundo período de tres años a principios de Octubre de 1998 y no puede ser nombrado para un tercer período.

El INSAFOCOOP tiene 75 empleados principalmente en las oficinas centrales en San Salvador, pero también tiene asignados en las tres oficinas regionales. El Jefe Ejecutivo del Instituto es el Presidente, la cual es una posición pagada. El INSAFOCOOP tiene 5 departamentos de operación: Educación y Capacitación, Promoción y Asistencia Técnica, Auditoría y Control, Judicial y Personal. Además, existen cinco oficinas de apoyo, los Gerentes de Operaciones, la Unidad Financiera Institucional, Relaciones Públicas, Consejero Legal y Auditoría Interna. Todas las diez unidades de operación y de apoyo más los tres Directores Regionales hacen sus reportes directamente al Presidente de INSAFOCOOP. Anteriormente, el INSAFOCOOP tenía una oficina de planificación, pero esta fue eliminada a medida que el presupuesto del instituto declinó. La mayoría de las cinco unidades de operación en San Salvador (todas excepto el Departamento de Personal y el Registro Cooperativo, que es parte del Departamento Judicial) proporcionan asistencia solamente a las cooperativas en la Región Central de El Salvador, y estas funciones en las otras regiones son provistas por las Oficinas Regionales. En efecto, la oficina central es parte de una oficina nacional y parte una oficina regional para la Región Central. Aproximadamente la mitad de las cooperativas registradas de INSAFOCOOP según se informa están ubicadas en el gran San Salvador.

El ochenta y siete por ciento del presupuesto de INSAFOCOOP se usa para pagar salarios, dejando muy poco para las superaciones de la oficina, viajes, compra de equipo, etc. El INSAFOCOOP renta las instalaciones de sus oficinas centrales y de sus oficinas regionales, y esto debe de salir de la porción del presupuesto y no de la porción del presupuesto de salarios. La ley prohíbe que el Instituto cobre por sus servicios. Los salarios en INSAFOCOOP son extremadamente bajos. Se reporta que la mayoría de los Jefes de Departamento ganan entre 3,000 y 4,000 colones al mes (\$345-\$460), aunque el Jefe de un departamento clave reportó un salario mensual de ¢ 2,900 colones (como \$310). La mayoría del personal de INSAFOCOOP han estado en sus posiciones por un número de años, y parece que ha habido poco o no ha habido cambio de personal como un resultado de los cambios de administraciones después de las elecciones. Sin embargo, el tamaño del personal ha sido reducido dramáticamente en los últimos dos años, de un nivel recortado de 150 hace dos años a 75 actualmente. Bajo un programa de reducción del GOES, cuando el personal ha dejado sus posiciones han tenido que ser eliminados (muchos aceptaron incentivos para un retiro anticipado). Los niveles de personal actuales parecen ser inadecuados para realizar la misión institucional de INSAFOCOOP. También, la asignación del personal entre las tres oficinas regionales parece estar desigual, con la oficina de San Vicente con un personal formado solamente por el Director Regional y un auditor, mientras que en la oficina de Santa Ana, tienen a un Director Regional a tres auditores y a cuatro promotores.

El INSAFOCOOP tiene tres vehículos en sus oficinas centrales, uno de los cuales es asignado al Presidente. Los otros dos vehículos están en muy malas condiciones y no se pueden conducir fuera de la capital. Cada una de las tres de las oficinas regionales también tienen un vehículo, pero según se informa su condición es solamente un poco mejor que los de la oficina

central. El INSAFOCOOP tiene varias computadoras pero estas están viejas y obsoletas, en cuanto a su habilidad de operar procesadores de palabras estándares actuales y programas de hojas de datos. El Ministro de Hacienda, proporcionará al Instituto tres computadoras nuevas muy pronto, como parte de un programa de gobierno diseñado para centralizar la contabilidad, el presupuesto y las funciones de la administración de personal. Sin embargo, esto no resolverá los problemas en los otros departamentos, donde, por ejemplo, el procesamiento de las auditorías en las cooperativas se demora frecuentemente porque el personal tiene que esperar tener acceso a una máquina de escribir. Las oficinas regionales también necesitan equipo, tales como aparatos de fax y fotocopiadoras, para que sean más productivas.

Los clientes del Instituto comentan que el personal de INSAFOCOOP solamente son capaces de proporcionar un nivel mínimo de los servicios de apoyo, y que el personal se ha quedado a tras con el crecimiento del movimiento cooperativo. El personal enfoca en la organización social de las cooperativas, y ellos carecen de la preparación necesaria para dar asistencia a las cooperativas para que sean más competitivas como empresas de negocios. El INSAFOCOOP ha desarrollado técnicas innovadoras en por lo menos dos de sus oficinas regionales, expandiendo el impacto de su programa de educación por medio de la creación de Comités Regionales de Educación (CREs). Los CREs están formados por diez líderes elegidos por los Presidentes de todas las cooperativas registradas con INSAFOCOOP en la zona, y su papel es proporcionar una guía a la oficina regional de INSAFOCOOP, en la programación de los programas de educación, obtener apoyo financiero de las cooperativas para el programa de capacitación e inscribir asistentes en los programas. Esta colaboración cercana entre el movimiento y el Instituto es una manera efectiva para mitigar las severas limitaciones de recursos del Instituto, y esto también asegura que el programa de capacitación esté en armonía con las necesidades cambiantes de las cooperativas. Es beneficioso observar que CRECER fue abordado por la oficina regional de INSAFOCOOP en San Vicente para que ofreciera un programa de capacitación en las empresas de las cooperativas y en la economía global, con el apoyo del Comité Regional de Educación local, en vez de la oficina central.

A continuación se describe cada una de las unidades de operación de INSAFOCOOP:

A. Departamento de Capacitación:

El Departamento de Capacitación tiene la función de proporcionar capacitación interna y externa, pero este funciona sin un rubro presupuestado y con solo un miembro de personal. Este solamente realiza actividades en la Región Central, incluyendo San Salvador. Hace dos años el departamento fue separado del Departamento de Fomento y Asistencia Técnica. Debido a las limitaciones en el presupuesto, el Departamento no ofrece en realidad capacitación interna para el personal. Han habido pocas oportunidades para que el personal de INSAFOCOOP aproveche las becas para asistir a los cursos en otros países, pero se requería que el Instituto pagara por la tarifa aérea y no podía hacerlo, así que la capacitación tuvo que ser cancelada.

La mayoría de los cursos que ofrecen a los líderes de las cooperativas son a un nivel muy básico y son enseñados por el personal de INSAFOCOOP. A veces, han usado consultores de fuera, cuando las cooperativas han exigido una capacitación de nivel más alto, pero no han tenido los recursos requeridos para hacerlo a menudo. El presupuesto total para el último curso fue de 250 colones (US\$29).

Ninguno de los jefes de los departamentos han recibido capacitación administrativa, y esto es considerado una fuerte necesidad dentro de la institución.

B. *Departamento de Fomento y Asistencia Técnica:*

Este Departamento es el más grande del Instituto, y su personal está formado por un Jefe y nueve promotores. Los promotores son usualmente individuos con una educación de bachillerato y con una cantidad de capacitación mínima en el trabajo. Después de haber ganado un conocimiento básico de la organización y de los requisitos legales de la cooperativa, según se informa, los promotores no muestran interés en el cambio, y se sienten cómodos ofreciendo la misma asistencia técnica que han provisto en los últimos diez o quince años. También, como no han habido seminarios disponibles para este personal, no existe en realidad un catalizador para el cambio.

El objetivo del Departamento es darle asistencia a nuevos grupos de cooperativas en la Región Central, incluyendo San Salvador. Virtualmente, no existe un contacto formal entre el departamento y las oficinas regionales que trabajan en otras áreas geográficas. La mayoría de los nuevos grupos son Asociaciones de Ahorro y Crédito, y el Departamento les ayuda a tener sus permisos legales proporcionando asistencia legal y técnica. El Departamento hace una encuesta básica de la cooperativa, pero la mayoría de las preguntas se tratan de la situación social de los miembros, en vez de los prospectos de las empresas. Parece que el INSAFOCOOP no está cumpliendo con los requisitos de sus permisos para evaluar la viabilidad de las cooperativas que está creando.

El Jefe del Departamento identificó las siguientes necesidades principales para la capacitación: administración, psicología, sistemas de contabilidad sencillos, y análisis del potencial económico de una cooperativa.

C. *Departamento Jurídico y Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas:*

El Departamento Jurídico está formado por un Jefe de Departamento y una secretaria, y este supervisa al Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas que su personal es un Jefe de Registro más dos asistentes. Hace unos años, el Departamento Jurídico estaba formado por cuatro profesionales y el Registro con once. La disminución se ha debido principalmente a la eliminación de las posiciones con los retiros del personal.

Las funciones principales del Departamento son asesorar al Presidente del INSAFOCOOP en todos los asuntos relacionados con las cooperativas, asesorar a la Junta Directiva de

INSAFOCOOP, y proporcionar asistencia a las cooperativas registradas. Una de sus funciones principales es intentar mediar con los conflictos entre y dentro de las cooperativas. También asegura que las cooperativas que están buscando constituirse, cumplan con todos los requisitos legales, y asesora al Comité de Liquidación creado para acelerar la liquidación de las cooperativas inactivas.

Las principales áreas de capacitación identificadas por el Jefe del Departamento son: auditoría, actualizar al personal en las leyes modificadas, y exponer al personal todos los temas que rodean la globalización de la economía.

El Jefe del Registro ha estado en su posición seis años (en total once años en el Instituto), y no ha asistido a ningún curso de capacitación del proceso del registro. El papel del registro es registrar la información clave a cerca de las cooperativas que están siendo inscritas. En este momento el registro es una serie de archivos llenos con reportes mensuales y trimestrales de las cooperativas, así como los cartapacios con las constituciones de las cooperativas, estatutos, certificación de la elección del Presidente y de los miembros de las Junta de las cooperativas, etc.

El Jefe del Registro cree que la capacitación en las computadoras es esencial (especialmente si hay una computadora disponible en el momento de la capacitación).

D. Departamento de Vigilancia y Fiscalización

Este Departamento está formado por un Jefe del Departamento y cuatro auditores. El papel del Departamento es hacer auditorías regularmente, a las cooperativas registradas con INSAFOCOOP en la Región Central de El Salvador, así como preparar los manuales de la auditoría y la contabilidad para las cooperativas. De acuerdo al Jefe del Departamento, una auditoría de una cooperativa toma aproximadamente tres semanas. Esto significa que cada auditor es capaz de hacer como 16 auditorías al año, permitiendo días de vacación. Por consiguiente, los cinco profesionales podrían hacer a lo sumo 80 auditorías en un año, suponiendo que ellos están programados 100% de su tiempo. Con este porcentaje, cada una de las estimadas 500 cooperativas registradas en la Zona Central, podrían ser auditadas como máximo una vez cada seis años.

Los auditores típicamente viajan por bus a las cooperativas que ellos auditan, pero ellos solamente reciben fondos para viajar cuando reciben sus viáticos, y esto se paga solamente cuando visitan una cooperativa que está ubicada a más de 40 kilómetros de distancia de las oficinas centrales. Los viáticos son de 45 colones por día, de los cuales 18 colones son para el transporte. El Jefe del Departamento gana 2,900 colones al mes y los auditores ganan 2,600 colones, lo cual es muy bajo para los estándares del Gobierno de El Salvador. Uno de los auditores ha estado con el INSAFOCOOP desde que este fue creado. El Jefe de la Oficina ha estado con el Instituto por 12 años. El nivel educacional de los auditores es típicamente de bachillerato, aunque el Jefe del Departamento ha completado tres años de un programa de administración de empresas en una universidad.

El Jefe del Departamento, indicó que generalmente es más difícil hacerles una auditoría a las cooperativas más pequeñas, ya que sus registros de contabilidad son muy débiles, y que ellos, en el mejor de los casos contratan contadores a medio tiempo. Sin embargo, debido a que los auditores no han recibido capacitación en como hacer una auditoría en los sistemas de contabilidad automatizados (o para ese caso, en como usar computadoras), ellos no tienen la capacitación necesaria para poder hacer auditorías en las cooperativas que usan sistemas computarizados.

Si es aprobada la Ley de Instituciones Financieras no Bancarias, la auditoría de las Asociaciones de Ahorro y Crédito ya no será una responsabilidad directa del INSAFOCOOP, y eso reduciría la carga de hacer auditorías a aproximadamente un 50%. Sin embargo, la ley le permite a la Superintendencia del Sistema Financiero, designar a una o a otras organizaciones como auxiliares para que hagan las auditorías. Uno de los posibles designados es INSAFOCOOP.

La Jefe del Departamento indicó que se necesita capacitación en los procedimientos y las técnicas de la contabilidad moderna, incluyendo el uso de las computadoras. Ella indicó, que también sería útil para ello recibir capacitación en procedimientos más eficientes para que el servicio provisto sea más oportuno. También ella observó la necesidad para la capacitación en recursos humanos, comunicación, redacción de los reportes y motivación.

El Departamento también carece de abastecimientos adecuados para la oficina, incluyendo los cuadernos que se usan en las auditorías.

E. Gerente de Operaciones

El Gerente de Operaciones en muchas maneras es el número dos en la organización, pero como todos los jefes de departamento y directores regionales se reportan directamente con el Presidente de INSAFOCOOP, el papel de los gerentes es de alguna manera ambiguo. El asiste a todas las reuniones de la Junta Directiva de INSAFOCOOP, pero el no tiene la autoridad de votar en las reuniones.

Hace dos años, cuando la posición del Gerente de Operaciones fue creada, el titular inmediatamente hizo un diagnóstico del Instituto, el cual identificaba muchos de los temas que también fueron identificados en la elaboración de este reporte. El continúa observando que el Instituto carece de recursos y sistemas necesarios para cumplir con sus objetivos. La falta de vehículos que funcionen, el hecho de que las oficinas regionales no tienen aparatos de fax, y que el Instituto carezca de una fotocopidora, son indicadores de este problema. Un elemento positivo que se observó fue que el Ministerio de Hacienda y el Instituto están haciendo actualmente una revisión conjunta de los niveles del salario del Instituto (“valorización de puestos”).

El Gerente de Operaciones también observó el éxito de las oficinas Regionales Central y Oriental al crear comités de educación regional. El indicó que una opción que debería de ser considerada, dada la falta de recursos de INSAFOCOOP y la prohibición en su ley en contra de

cobrar por los servicios, sería asignar la capacitación cooperativa y la función de la asistencia técnica a una ONG, y enfocar los recursos del Instituto a otros objetivos.

El indicó que las áreas principales para capacitación son: planificación estratégica, mercadeo cooperativo, leyes cooperativas, leyes del sector financiero, cooperativas como empresas, y computadoras.

F. Otros Departamentos

El *Departamento de Personal* está encargado de manejar todos los asuntos relacionados con el personal y tiene un Jefe del Departamento y una secretaria. El Jefe de este Departamento observó que a pesar del hecho de que el Instituto es autónomo, carece de los recursos necesarios para establecer una escala de pago que sea adecuada para que llene las necesidades de su personal. El Jefe del Departamento, junto con el Gerente de Operaciones, observaron que el Instituto está en desventaja, ya que muchos de sus empleados estaban cerca de la edad para retirarse cuando el nuevo gobierno adoptó una ley proporcionando las reducciones en el empleo del sector público por medio de incentivos para el retiro anticipado. Cuando las personas optaron por este beneficio, el INSAFOCOOP perdió no solo sus servicios, sino que también las posiciones que ellos ocupaban. Debido a que muchos de los empleados del Instituto tenían numerosos años de servicio, esto ocasionó la eliminación de muchas posiciones. Ella comentó la necesidad para la capacitación en la doctrina cooperativa, análisis del estado financiero, liderazgo, calidad total de la administración, y las relaciones con los clientes.

El Jefe de la *Unidad Financiera Institucional* es responsable de todo el presupuesto, contabilidad, recibos y pagos, y de los sistemas automatizados. El Jefe de la Oficina ha estado con el Instituto por 10 años, mientras que tres de los otros cuatro profesionales han estado allí por 15 años. La mayoría de los empleados tienen un nivel de educación de bachillerato. El salario del Jefe de la Oficina es de 2,780 colones. Una de las preocupaciones más grandes de la Unidad, es la falta de una fotocopidora. El Jefe del Departamento, mencionó que se necesita la capacitación en computadoras (especialmente para las secretarías), relaciones humanas, ley de impuestos, y en la administración financiera (específicamente en relación a los nuevos sistemas que están siendo implementados por el Ministerio de Hacienda).

La persona encargada del Centro de Cómputo indicó que hubo un intento de crear una base de datos automatizada de las cooperativas registradas en 1994/95, con la asistencia de la Unión Europea. Sin embargo, la base de datos cubre solamente el 35% de las cooperativas, ya que la asistencia terminó antes de que fuera completada.

G. Conclusiones Concernientes al Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo

1. El Personal de INSAFOCOOP está dedicado y generalmente tiene éxito en demostrar esta dedicación en el trato con sus clientes. Dentro de sus severas limitaciones de recursos el

personal de INSAFOCOOP está haciendo un esfuerzo concertado para cumplir con los objetivos del Instituto.

2. Existe un reconocimiento general entre el personal del INSAFOCOOP, así como de los clientes del INSAFOCOOP que se necesita la capacitación del personal para que las actividades del Instituto se hagan más relevantes para las necesidades de las cooperativas registradas. Las necesidades de capacitación primordiales que han sido citadas, incluyen el uso de las computadoras, planificación estratégicas, administración de negocios, planificación del negocio manejado por el mercado y las condiciones evolutivas del mercado global.
3. El registro de la cooperativa de INSAFOCOOP es anticuado e ineficiente. Sería altamente beneficioso tener toda la información clave disponible de las cooperativas registradas en una base de datos computarizada. Esto requeriría proporcionar una computadora para el Instituto, y se necesitaría un mayor esfuerzo para desarrollar un programa de computación y luego darle entrada a la información clave de más de 1000 archivos de las cooperativas en una computadora. El Instituto también necesitaría asignar a una persona experta en computación para manejar la base de datos computarizada una vez que esta esté en la computadora. La existencia de esta base de datos aseguraría de que los archivos no se pierdan (o destruyan por un incendio, etc.), la información estaría disponible rápidamente para todos los miembros del personal de INSAFOCOOP, facilitaría la preparación de los planes de trabajo, y se tendría un informe oportuno y exacto del estado del movimiento de las cooperativas. También, a medida de que la información sea extraída de cada archivo de la cooperativa para ser digitado en la computadora, aquellas cooperativas que no han tenido ningún contacto con INSAFOCOOP en los dos últimos años pueden ser identificadas y las visitas al campo pueden ser programadas para determinar si estas cooperativas están en realidad inactivas.
4. El INSAFOCOOP no podrá significativamente incrementar su disposición de servicios, a menos que el GOES incremente su distribución del presupuesto. Además, la modernización de los servicios de INSAFOCOOP requerirá capacitación significativa del personal o reclutamiento de personal altamente capacitado. En cualquiera de los casos, los niveles de los salarios de INSAFOCOOP tendrán que ser incrementados significativamente.
5. El estado del INSAFOCOOP como un Instituto autónomo, debe proporcionar flexibilidad para que cumpla con sus mandatos, pero parece que carece de apoyo significativo de los diferentes ministerios del GOES que son miembros de esta Junta. El Ministerio del Trabajo es nominalmente su Ministerio principal, pero esta unión puede que ya no sea apropiada en una época cuando las cooperativas sean vistas como empresas de negocios en vez de organizaciones de presión política o social.

6. La legislación y las regulaciones que gobiernan al INSAFOCOOP, requiere que mantenga una relación paternalista con las cooperativas, exigiendo un amplio rango de requisitos detallados relacionados con las operaciones y la estructura de la cooperativa. Las disposiciones de este marco de trabajo legislativo deben de ser revisadas tomando en consideración el hecho de que el ambiente competitivo en el que las cooperativas deben de operar en la próxima década, requerirá que ellas estén más modernizadas y que sean capaces de responder rápidamente a las condiciones del mercado.

7. La ley que crea INSAFOCOOP requiere que ésta examine la viabilidad de una cooperativa antes de que la registren. Sin embargo, el Instituto no está organizado o no tiene personal actualmente para realizar esta responsabilidad, y no se han desarrollado las políticas de operación y los estándares de viabilidad. Una vez que se realizaron estos estudios, el costo para prepararlos se consideró excesivo para las pequeñas cooperativas que estaban siendo organizadas y la práctica fue abandonada.

SECCION V
PLAN DE ACCION PARA LA ASESORIA DE CRECER

Como se habrá observado, las conclusiones del diagnóstico de las dos cooperativas de las organizaciones de promoción y reguladoras son virtualmente idénticas. Esto refleja el hecho de que, a pesar de la diferencia en sus orígenes y en sus mandatos iniciales, ellas ahora desempeñan funciones muy similares, y enfrentan la misma severa escasez de recursos y utilizan los mismos sistemas anticuados de operación. Por estas razones, la asistencia que el proyecto CRECER pueda proporcionar es la misma para ambas instituciones, y no se necesitan planes de acción separados para esta asistencia.

Sin embargo, el nivel de apoyo que se proporcionará a estas dos instituciones variará dependiendo si ellas continúan recibiendo el bajo nivel de apoyo existente del Gobierno de El Salvador, o si estos niveles fueran incrementados a los niveles requeridos como se ha identificado en el diagnóstico. Por consiguiente, en esta sección se presentarán dos planes de acción, el primero relacionado con el apoyo que debe de ser provisto a las organizaciones como existen actualmente, y el segundo identificando el tipo de cambios en el apoyo del GOES que es necesario y el nivel de apoyo que CRECER debe considerar si estos cambios se llevan a cabo.

A. Asesoría que será brindada por CRECER, para mejorar las operaciones del DAA y del INSAFOCOOP basadas en los niveles actuales del apoyo del GOES.

Este plan de acción asume que el GOES continúa proporcionando el mismo nivel bajo de apoyo financiero para el DAA y el INSAFOCOOP, y que continúan las limitaciones actuales en los niveles de personal, salarios de personal, viajes, capacitación, equipo y abastecimientos de oficina. El proyecto CRECER no tiene el tipo de recursos necesarios para resolver estas limitaciones, tales como la compra de vehículos para las dos instituciones no está en el mandato de CRECER, y sería inapropiado que un donante subsidiara los costos de operación de estas instituciones del gobierno, subsidiando temporalmente los salarios del personal, los viáticos, etc. Se podría discutir que en la ausencia del apoyo incrementado del GOES a estas instituciones, CRECER no debe proporcionar ninguna asistencia. Sin embargo, al revisar el diagnóstico descrito en las secciones III y IV, se volvió aparente que cierta asistencia objetiva podría mejorar los servicios de estas instituciones a pesar de sus circunstancias de escasos recursos. Además, la exposición a las oportunidades de capacitación limitadas podría incrementar el interés del personal de las dos instituciones en el ambiente evolutivo para el desarrollo de las cooperativas en El Salvador, y se cree que esto aumentará la voluntad del personal del DAA y del INSAFOCOOP para que busquen soluciones innovadoras para los temas que surjan de las cooperativas registradas, dentro de los límites de sus capacidades institucionales.

Específicamente, se recomienda que CRECER done una computadora y un impresor a cada institución, y les proporcionen la asistencia por medio del desarrollo de un programa de

computación y los servicios para digitar la información para convertir el registro de la cooperativa en una base de datos computarizada. Sin embargo, la asistencia para computarizar los registros de la cooperativa de las dos instituciones solamente deben de ser proporcionados, si las dos instituciones nombran a una persona para que sea responsable de mantener la base de datos, que podría ser capacitado como parte del paquete de asistencia. También, se debe de diseñar el mismo software para ambas instituciones, para facilitar una futura y potencial incorporación de las dos bases de datos. Se debe de observar que había una indicación de que el GOES puede considerar centralizar los registros cooperativos dentro del Centro Nacional de Registro existente. Sin embargo, esta opción no se le está dando seguimiento a esta opción activamente, y en cualquiera de los casos tener una base de datos automatizada facilitaría esta transferencia si se llevara a cabo.

Segundo, se recomienda que CRECER le ofrezca a las dos instituciones un programa de capacitación básico de las tendencias actuales del movimiento corporativo en la región, y en la economía global que está evolucionando, en las cuales éstas tendencias se están llevando a cabo.

A1. Asistencia de CRECER recomendada:

1. CRECER debe de proporcionar una computadora y un impresor para el DAA y el INSAFOCOOP respectivamente, y desarrollar un programa de computación que les permitirá tener acceso electrónico a la información más crítica de la situación de las cooperativas registradas.
2. Darle asistencia a las dos organizaciones con la digitación de los datos para convertir el registro cooperativo en una base de datos.
3. Proporcionar capacitación al persona seleccionado en el mantenimiento actualizado de la base de datos, y para tener acceso a la información.
4. Diseñar un programa de capacitación que expongan el liderazgo de las dos instituciones, más los jefes de los departamentos claves y el personal involucrado en las auditorías y en la promoción cooperativa, a conceptos modernos de la administración y desarrollo corporativo, y al ambiente evolutivo en el que estas cooperativas deben de sobrevivir. Los temas que deben de ser cubiertos enfocando en las cooperativas como empresas de negocios, podría incluir: los modelos y los procedimientos innovadores cooperativos que están siendo implementados en la región (planificación estratégica, papel del Gerente dentro de la cooperativa, requisitos de capitalización en las cooperativas, financiamiento cooperativo, producción orientada al mercado, estructuras cooperativas agrícolas regionales, uso de los indicadores PERLAS en las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, etc.). El programa de capacitación, también debe de provocar la discusión del papel y de las responsabilidades del Gobierno en relación al movimiento cooperativo moderno.

5. Continuar proporcionando asistencia técnica a ambas instituciones del sector público y de las organizaciones cooperativas concernientes a la elaboración de las medidas legislativas y de la política que favorecerían el desarrollo de los negocios cooperativos modernos, y lograr la provisión de recursos suficientes del GOES para asegurar la provisión eficiente por parte del Estado de estos servicios requeridos por estas empresas.

B. Asesoría que será brindada por CRECER para mejorar las operaciones del DAA y del INSAFOCOOP basadas en los niveles incrementados del apoyo del GOES.

Existen un número de iniciativas actualmente en camino para modificar el marco de trabajo legislativo que gobierna el movimiento cooperativo. Esto indica que existe un grado de interés en la necesidad de modernizar este marco de trabajo y la relación entre las instituciones del sector público y las asociaciones cooperativas. Desafortunadamente, estas iniciativas no mencionan el hecho de que las instituciones que apoyan el movimiento están escasas de recursos, y no pueden cumplir con sus obligaciones. Además, las políticas del GOES continúan viendo a las cooperativas como organizaciones sociales con objetivos políticos en vez de verlas como organizaciones del sector privado con un potencial considerable para ayudar a la nación a que establezca temas de desarrollo continuo, particularmente en las áreas rurales.

No está clara la razón por la que las cooperativas no han sido capaces de movilizar un más grande apoyo, pero el papel legal que desempeñaron las instituciones durante la reforma agraria y las otras revueltas políticas de las pasadas dos décadas, aparentemente permanece como un prisma por medio del cual es visto el movimiento. Esta imagen distorsionada es totalmente incongruente con el tipo del modelo cooperativo que está siendo promovido por el proyecto CRECER, y sería muy importante tratar de modificar esta percepción para crear un ambiente más favorable para el desarrollo de un sector de negocios cooperativo moderno.

En vez de tratar de modificar, poco a poco, los aspectos específicos de la legislación cooperativa, primero sería importante establecer una declaración clara de la política del GOES concerniente al papel de las cooperativas en la sociedad salvadoreña y la relación que debiera existir entre el Estado y las cooperativas. Los elementos específicos de esta declaración política podrían incluir: a) un reconocimiento de las cooperativas como empresas de negocios en vez de organizaciones sociales; b) una decisión del tema en cuestión relacionada con el movimiento cooperativo será dirigida por el Gabinete Económico en vez de como un elemento de política social; c) una determinación de que el requisito constitucional salvadoreño que el Estado protege y fomenta las asociaciones cooperativas facilitando su organización, expansión y financiamiento, aplique principalmente para legalizar su existencia y crear un ambiente que les permita desarrollarse libremente y a adaptarse a las circunstancias cambiantes, pero no implica una relación paternalista donde el Estado tiene que subsidiar a las empresas cooperativas; y d) una declaración de que la regulación de cooperativas no debe de ser más grande o menor que las requeridas por otras empresas de negocios. Si es solicitado, CRECER podría solicitar la asistencia técnica para ayudarles a desarrollar dicha política.

Con dicha política en su lugar, las modificaciones requeridas del marco de trabajo legislativo para el movimiento cooperativo, y una re-ingeniería de las entidades del gobierno que apoye este movimiento, podría ser emprendida. Entre las medidas específicas que pueden ser consideradas están las siguientes:

- a) Simplificar la legislación de las cooperativas para que solamente aquellos aspectos de la estructura y organización cooperativa que son considerados ser intrínsecamente necesarios para que sean considerados por separado y aparte de otras empresas de negocios permanezcan como requisitos legislativos, dándoles una libertad considerable a las cooperativas para la elaboración de sus estatutos para crear estructuras organizacionales adaptadas a sus necesidades;
- b) Transferir las responsabilidades de la auditoría para las Cooperativas de Ahorro y Préstamos formales que cumplan con los estándares incluidos en la Ley de Instituciones Financieras No Bancarias propuesta a la Superintendencia del Sistema Financiero (estas organizaciones habrán incrementado su situación en el mercado al poder mostrar su situación como entidades reguladas). Sin embargo, el GOES necesitará considerar más adelante si debe de permitir a aquellas cooperativas y otras organizaciones que no cumplan con esos estándares que continúen operando como parte del “sector informal”, sirviendo como nichos del mercado que no pueden ser alcanzados por organizaciones más formales;
- c) Fusionar al DAA y al INSAFOCOOP en una sola entidad del GOES responsable de la asistencia del movimiento cooperativo, y asociar a la nueva institución bajo la guía administrativa y la política del Ministerio de Economía. Si el GOES decide mantener separadas a estas dos entidades, se deben de crear mecanismos para asegurar la colaboración cercana y la coordinación de actividades;
- d) Motivar a las asociaciones cooperativas para que apoyen el desarrollo de las organizaciones de capacitación en cada región, construido según el modelo de los Comités Regionales de Educación apoyados por el INSAFOCOOP pero con estructuras más formales que aseguren que estas organizaciones son sostenibles a medida que pase el tiempo, confiando en el apoyo financiero de las cooperativas en cada región. También, las confederaciones cooperativas y las federaciones deben de ser estimuladas para que se conviertan en la fuente principal de asistencia técnica para las cooperativas.
- e) Reducir las responsabilidades de la organización reguladora combinada a aquellas que son compatibles por el nivel de recursos provistos, y que asegure la provisión de esos servicios que solamente pueden ser provistos por el Estado, incluyendo el registro y la donación (y retiros) del reconocimiento legal de las cooperativas, capacitación inicial de los líderes de cooperativas nuevas en sus responsabilidades y derechos legales, y asistencia en resolver los asuntos legales con otras entidades

del GOES concernientes a los conflictos entre la legislación cooperativa y otras leyes y regulaciones. Se recomienda que el instituto regulador proporcione gratis servicios de auditoría por un tiempo limitado para las cooperativas nuevas, para darles asistencia con su inicio, pero que después de dos años de existencia las cooperativas nuevas deberán esperar obtener estos servicios del sector privado así como hacen otras empresas de negocios. También se recomienda que la capacitación y las funciones de asistencia técnica del DAA y del INSAFOCOOP, sean transferidas a las instituciones de capacitación descritas en el literal d) anteriormente;

- f) Realizar un censo de las cooperativas registradas con la entidad reguladora nueva, para determinar cuales cooperativas están todavía activas, y proceder con la de-registración formal y con la disolución de aquellas cooperativas que están inactivas; y.
- g) Incremente el presupuesto y los recursos de personal y los niveles de salario, de la entidad reguladora cooperativa del GOES, a un nivel que le permita retener al personal necesario para que proporcione servicios de apoyo y reguladores a los sectores de negocios cooperativos modernos.

Si se llevan a cabo estas actividades, entonces se recomienda el siguiente apoyo de CRECER, además de lo recomendado bajo la sección A:

B1. Asesoría Recomendada de CRECER:

1. Proporcionar asistencia técnica a la nueva entidad reguladora para que apoye la elaboración de un plan estratégico y planes y políticas organizacionales que le permita cumplir con sus obligaciones.
2. Patrocinar un programa de capacitación integrado para el personal de la nueva entidad que incremente su interés en las cooperativas como empresas de negocios, y los servicios requeridos por estas organizaciones del Estado.
3. Asistencia técnica para las organizaciones de capacitación cooperativa regional para ayudarles a que se conviertan en instituciones de apoyo efectivas dándoles servicios a las cooperativas en sus regiones.

Si están disponible los recursos adecuados, proporcionar fondos para el equipo esencial para darle asistencia a la nueva organización reguladora para que cumpla con la demanda de sus servicios (vehículos, fotocopadoras, aparatos de fax, computadoras, etc.).

ANEXO A
Lista de Contactos

Departamento de Asociaciones Agropecuarios (DAA)

Lic. Gladys Marina de Hernández, Jefe
Lic Abigail Najarro de Alvarenga, Colaborador Jurídico
Lic Angela del Carmen, Colaborador Jurídico
Agr. Jaime Enrique de León González, Jefe (Interino) Sec. Promoción y Organización
Lic. Miguel Angel Juárez C., Jefe de Sección Evaluación y Control
Sr. Federico Walter Grimaldi Zelaya, Jefe Sección Banco de Datos
Sr. Rafael Ortiz González, Colaborador del Banco de Datos

Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)

Lic. Pablo Rodríguez Lara, Presidente
Sr. Mauricio Vásquez Pérez, Gerente de Operaciones
Lic. Gloria Mercedes Lizama de Torres, Jefe, Unidad Financiera Institucional
Sr. Ismael Neftalí Rivas Rivas, Técnico Informática
Lic. Ana Elizabeth Martínez Figueroa, Jefe, Depto. Jurídico —
Sr. Francisco Roberto Cornejo, Jefe, Registro Nacional de Asoc. Cooperativas
Lic. Patricia Rugamas de Martir, Jefe, Depto. De Personal
Sra. Maria Antonia Rosa, Jefe, Depto. De Vigilancia y Fiscalización
Sr. Marcial de Jesús Umaña, Jefe, Depto. De Fomento y Asistencia Técnica
Lic. Marta Isabel Gómez, Jefe, Depto. De Educación y Capacitación
Lic. Evelyn del Carmen O. de Villacorta, Jefe, Oficina Regional Para Central
Sra. Zoila Emperatriz Corleto, Promotor, Oficina Regional de Occidente

Ministerio de Agricultura y Ganadería

Ing. Ricardo Quiñónez, Ministro
Lic. Elsa Edith de Chavarría, OAPA
Ing. M.S. Jorge Eduardo Alfaro Mancía, CENTA

Organizaciones Cooperativas

Sr. José Ofilio Cuchillas, Presidente, CONSALCOOP
Sr. Micheas Torres Ramos, Delegado Representante, CONFENACOA
Sr. Miguel Alemán, Presidente, CONFRAS
Cooperativa Tienda Artecrecer (ACEC)
Lic. Miriam Sorto, CAMAGRO
Lic. Héctor David Córdova, Gerente General, FEDECACES
Sr. Emilio Flores, Presidente, COACES
Cooperativa Financiera Favorita, Santa Tecla

✓

Pre-cooperative Regional CRECER, Sonsonate
Asociación Cooperativa de Producción y de Servicios Múltiples El Castaño, Sonsonate
Asociación de Desarrollo Comunal, ADECPRO,

Personal del Proyecto CRECER

Richard Clark, Chief of Party
Sr. Jaime Hernández
Sr. Waldo Mendoza
Dr. Hugo Ramos
Sr. Luis Martínez
Sr. Oscar de León
Ing. Carlos Domínguez

USAID

Mr. Ken Ellis, Mission Director
Ms. Mary Ott, SO 1 Team Leader
Ing. Rafael Cuéllar
Lic. Roxana Blanco

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	i
	1
SECTION I	
INTRODUCCION	1
	3
SECCION II	
ANTECEDENTES	3
	5
SECCION III	
DEPARTAMENTO DE ASOCIACIONES AGROPECUARIAS (DAA)	
.....	5
A. Sección de Evaluación y Control:	7
	8
B. Sección de Promoción, Organización y Capacitación:	8
C. Sección Jurídica:	9
	9
D. Sección Banco de Datos:	10
	10
E. Conclusiones Concernientes al Departamento de Asociaciones Agropecuarias	10
	13
SECCION IV	
INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO COOPERATIVO (INSAFOCOOP)	
.....	13
A. Departamento de Capacitación:	15
	16
B. Departamento de Fomento y Asistencia Técnica:	16
C. Departamento Jurídico y Registro Nacional de Asociaciones Cooperativas:	16
	16
D. Departamento de Vigilancia y Fiscalización	17
	18
E. Gerente de Operaciones	18
F. Otros Departamentos	19

G.	Conclusiones Concernientes al Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo	19
	SECCION V	22
	PLAN DE ACCION PARA LA ASESORIA DE CRECER	22
A.	Asesoría que será brindada por CRECER, para mejorar las operaciones del DAA y del INSAFOCOOP basadas en los niveles actuales del apoyo del GOES.	22
A1.	Asistencia de CRECER recomendada:	23
B.	Asesoría que será brindada por CRECER para mejorar las operaciones del DAA y del INSAFOCOOP basadas en los niveles incrementados del apoyo del GOES.	24
B1.	Asesoría Recomendada de CRECER:	26
	ANEXO A	
	Lista de Contactos	1